

Recenzja

István Szabó, *An der Grenze von Demokratie und autoritärem Regime. Charakteristische Merkmale Staatsorganisation in der Zwischenkriegszeit*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, ss. 218

Uchwalenie w 2011 r. nowej Ustawy zasadniczej Węgier spowodowało, że bardzo zwiększyło się zainteresowanie ustrojem tego państwa. Specyficzna sytuacja polityczna, jaka ukształtowała się obecnie w tym kraju, powoduje, że zjawisko to nie słabnie. Odnosi się ono nie tylko do współczesności, ale także do historii konstytucyjnej. Wiele elementów w nowej węgierskiej konstytucji traktowanych jest jako symbol „nowego początku” w dziejach tego państwa, ale ten kolejny rozdział historii ustrojowej kraju nad Dunajem ma być jednak związany z „silnym” nawiązaniem do przeszłości, a konkretnie do wspomnianej kilkakrotnie w tekście Ustawy zasadniczej z 2011 r. „historycznej konstytucji” Węgier. We wstępie podkreślono szacunek dla niej i brak uznania dla jej „zawieszenia” na skutek obcych okupacji, co łączy się z przekreśleniem „komunistycznej” konstytucji z 1949 r. Dalej podkreślono, że przepisy Ustawy zasadniczej należy interpretować zgodnie ze „zdobyczami historycznej konstytucji” (art. R). Wywołuje to za granicą pytania, na czym owa „historyczna konstytucja” polega i jakie ma odniesienie do współczesności.

Recenzowana praca dotyczy właśnie ostatnich dziesięcioleci obowiązywania historycznej konstytucji Węgier, a więc okresu międzywojennego. Później – podobnie jak w innych państwach Europy Środkowo-Wschod-

niej – rozwój historyczny ustroju został w II połowie XX w. gruntownie „przerwany” i zmieniony w wyniku dostania się do strefy wpływów Związku Radzieckiego i ideologii komunistycznej, co oznaczało zerwanie z wcześniejszymi tradycjami.

Autorem recenzowanej pracy jest István Szabó, profesor historii prawa z Katolickiego Uniwersytetu Petera Pázmány’ego w Budapeszcie, który głównym obszarem swoich zainteresowań naukowych obejmuje historię ustroju Węgier, Niemiec i Austrii w II poł. XIX i I poł. XX wieku. Wiele jego wcześniejszych opracowań – ogłoszonych w innych niż węgierski językach – ma na celu popularyzację tej tematyki poza granicami kraju nad Dunajem. Utrzymuje on również żywe kontakty z polskimi instytucjami naukowymi, wielokrotnie wygłaszał w Polsce referaty na konferencjach naukowych i wykłady gościnne na polskich uniwersytetach. Zasadniczym celem recenzowanej pracy jest przedstawienie problematyki węgierskiej czytelnikom spoza tego kraju (znającym język niemiecki), co jest oczywiście niezwykle istotne z uwagi na barierę językową.

Okres międzywojenny to specyficzny – a przy tym bardzo ciekawy – wycinek historii konstytucyjnej Węgier. Autor już na początku zwraca uwagę, że rozwój ustroju tego państwa przebiegał inaczej niż w innych „państwach zwyciężonych”. Chodzi o to, że m.in. w wyniku interwencji Ententy skierowanej przeciwko tzw. republice rad nie doszło – tak jak w Niemczech i w Austrii – do wprowadzenia republikańskiej formy rządów, ale – po początkowym zamieszaniu – do „przywrócenia” obowiązywania porządku konstytucyjnego sprzed 1918 r. Porządkiem tym była wspomniana również obecnie historyczna konstytucja, w znacznym stopniu zmodyfikowana przez ustawy uchwalone w okresie Wiosny Ludów (1848/49) i akty prawne wprowadzające „dualistyczną monarchię austro-węgierską” z lat 60. XIX w.

Podkreślić należy też, że kraj „naszych bratanków” odróżniał się też istotnie od państw, które „wybiły się” na niepodległość w wyniku pierwszej wojny światowej. Polska, Czechosłowacja, państwa bałtyckie, a nawet kraje bałkańskie mogły traktować zakończenie tej wojny jako „swoją” sukces, natomiast dla Węgier była to nie tylko porażka militarna, ale swego rodzaju katastrofa polityczna. Do dziś silna jest w tym kraju pamięć o Traktacie w Trianon, w wyniku którego Węgry straciły ok. 2/3 wcześniejszego terytorium. Jednocześnie „przerwa” w rozwoju własnej państwowości spowodowała ko-

nieczność uchwalenia nowych konstytucji. Na Węgrzech było w znacznym stopniu inaczej, stąd m.in. dążenie do zachowania form ustrojowych z okresu „wielkości państwa”.

Autor stawia już na wstępie pracy tezę, zgodnie z którą ocena, czy Węgry w okresie 1918–1939 (1944) były państwem demokratycznym czy autorytarnym, zależy głównie od trzech elementów z zakresu organizacji i sposobu powoływania najwyższych władz państwa. Chodzi konkretnie o: status głowy państwa, konstrukcję (powoływanie i kompetencje) izby „wyższej” parlamentu oraz prawo wyborcze. W kolejnych częściach omawia dokładniej te właśnie trzy zagadnienia. Jak z tego wynika, omawiana pozycja koncentruje się na aspektach prawnych (konstytucyjnoprawnych), praktyka ustrojowa, a zwłaszcza rozwój sytuacji politycznej poruszone są dość skrótowo i można powiedzieć „okazjonalnie”. Pozwala to jednak Autorowi na pełniejsze przedstawienie wątków „czysto” prawnych, a zwłaszcza poglądów wyrażanych w węgierskiej doktrynie prawa konstytucyjnego okresu międzywojennego, co dla czytelnika zagranicznego może być o tyle ciekawsze, jako że dzieje polityczne tego kraju są również w Polsce przedmiotem wielu opracowań (zob. przede wszystkim W. Felczak, *Historia Węgier*, Wrocław 1983).

Problem głowy państwa na Węgrzech w okresie międzywojennym był z prawnego punktu widzenia niezwykle skomplikowany. Założenie dalszego obowiązywania historycznej konstytucji prowadziło do tego, że stał się on nie tylko zagadnieniem politycznym, ale również istotnym problemem konstytucyjnoprawnym. W istocie był to cały kompleks problemów, związanych po pierwsze z charakterem aktu abdykacji Karola I Habsburga, który na Węgrzech panował jako król Karol IV. Nie zrezygnował on bowiem z tronu, a tylko z wykonywania władzy. Poza tym zgodnie z „historyczną konstytucją” Węgier abdykacja króla wymagała zatwierdzenia przez parlament, a to formalnie nie miało miejsca. Poza tym sporne było, czy – po zerwaniu unii austriacko-węgierskiej – moc obowiązującą zachowała sankcja pragmatyczna regulująca następstwo tronu w ramach „domu habsburskiego”. Pojawiały się tu bardzo zróżnicowane koncepcje, z których główne zakładały, że akt ten miał charakter umowy lub też ustawy (ustawy węgierskiej).

Przy tej okazji Autor wyjaśnia bliżej istotę historycznej konstytucji Węgier i jej ścisły związek z ideą Świętej Korony Węgierskiej. Od czasów średniowiecza przyjmowano bowiem, że to Korona św. Stefana ucieleśnia pań-

stwo węgierskie, a król i naród „tworzą jej korpus”. Ta idea zawierała więc od początku założenie podziału władzy i ograniczenia władzy monarchy, czego skutkiem był poważny opór, na jaki napotkało wprowadzenie na Węgrzech absolutystycznego modelu ustrojowego przez Habsburgów. Należy podkreślić, iż w wyniku ustawodawstwa z okresu 1848–49 przekształcono parlament z reprezentacji stanowej w przedstawicielstwo narodu w nowoczesnym znaczeniu. Niezależnie od tego zwrócić należy tylko uwagę, iż koncepcja „świętej korony węgierskiej”, która odpowiada z prawnoporównawczego punktu widzenia XIX-wiecznej idei monarchii konstytucyjnej, zawiera jednak pewien pierwiastek autorytaryzmu. Bowiem monarcha nie jest odpowiedzialny przed parlamentem, a wykonywanie władzy państwowej wymaga współdziałania króla z przedstawicielstwem narodu, co z natury rzeczy ogranicza rolę tego ostatniego.

Trudno w ramach recenzji omawiać bliżej problem pozycji prawnej regenta Węgier oraz status powołanej w 1926 r. drugiej izby – nazwanej Izbą Wyższą. Co do regenta, to zwraca uwagę wprowadzenie jego nieodpowiedzialności przed parlamentem, co – jak wskazuje I. Szabó – nie było konieczne z uwagi na historyczną konstytucję Węgier, bowiem oddzielała ona status monarchy i jego „zastępcy” na wypadek bezkrólewia. Na marginesie zwrócić należy uwagę, iż Autor sygnalizuje pewne oddziaływania polskiego prawa konstytucyjnego na sytuację na Węgrzech. Zauważa mianowicie, że w uzasadnieniu ustawy dotyczącej wykluczenia odpowiedzialności regenta przed parlamentem z 1937 r. powołano się na przykład polskiej Konstytucji kwietniowej (ss. 88 i 212).

W podsumowaniu Autor zarysowuje własną koncepcję systemu autorytarnego, który traktuje głównie przez pryzmat Konstytucji Austrii z 1934 r. W sensie prawnym wskazuje na dwa istotne dla oceny konkretnego systemu ustrojowego elementy, a dokładniej chodzi po pierwsze o to: czy rząd podlega kontroli parlamentu oraz – po drugie – czy ten ostatni jest rzeczywiście reprezentacją narodu. Wspomniana wcześniej austriacka ustawa zasadnicza przewidywała, że prezydent federalny jest wybierany przez kolegium wyborcze złożone z wójtów i burmistrzów, ale ci byli powoływani przez naczelników krajowych, którzy z kolei byli mianowani przez prezydenta. Na Węgrzech sytuacja była w znacznym stopniu odmienna. Wspomniana wcześniej pozycja prawna regenta i wykluczenie jego odpowiedzialności przez parla-

mentem były niewątpliwie elementami autorytarnymi (to regent powoływał rząd, który był wyłącznie przed nim odpowiedzialny), co ściśle łączy się również z brakiem określenia kadencji regenta. Ale z drugiej strony regent został wybrany przez parlament, a jego wpływ na skład tego ostatniego ograniczał się do mianowania (od 1926 r.) części członków drugiej izby.

Z punktu widzenia drugiego problemu najważniejszy jest kształt prawa wyborczego. W tym zakresie zdaniem I. Szabó wskazać trzeba, czy „punkty krytyczne”. Ograniczenia czynnego prawa wyborczego, brak zasady proporcjonalności oraz jawne głosowanie. W tym zakresie widać wpływ prawa wyborczego na autorytarny charakter ustroju, ponieważ jego regulacje „gwarantowały” w sumie zwycięstwo określonym, będącym już u władzy siłom politycznym. Wprowadzony na Węgrzech w okresie międzywojennym cenzus wykształcenia zredukował co prawda odsetek wyborców w stosunku do liczby ludności (z 75% do 50%), ale samo w sobie trudno to – zdaniem I. Szabó – traktować jako element autorytarny, bo skutek tego rozwiązania zależy od poglądów politycznych większości z grup „wykluczonych” od udziału w wyborach. Oczywiście dla Autora recenzowanej pozycji jest natomiast ocena głosowania jawnego, to element autorytarny, choć podkreślić należy, że w 1938 r. przywrócono na Węgrzech głosowanie tajne. Najważniejszą rolę odgrywał jednak system wyborczy w ścisłym znaczeniu. Zachowanie systemu większościowego, który obowiązywał przed 1919 r., bardzo pomogło siłom politycznym będącym u władzy. Co prawda modyfikowano ten system w kierunku proporcjonalności, ale były to zmiany „kosmetyczne”. Przy tej okazji I. Szabó podkreśla, że wzmocnienie pozycji rządu wynika w tym przypadku z „rozbicia opozycji”, jeśli bowiem mamy – jak do niedawna w Wlk. Brytanii – tylko dwa dominujące obozy polityczne, deformacja wyników wyborów poprzez system wyborczy jest mniejsza niż w sytuacji dalej posuniętego pluralizmu politycznego i rozbicia opozycji. Jednocześnie Autor dostrzega znaczenie wpływu podległej rządowi administracji lokalnej na wyniki wyborów parlamentarnych, stwierdzając, że możliwości te są o wiele większe w systemie jednomandatowych okręgów wyborczych. Oczywiście jeszcze większe możliwości daje „jawne głosowanie”.

Analizując tezy pracy I. Szabó, zwrócić należy uwagę, że w nauce polskiej inaczej ujmuje się problem autorytaryzmu. (W. Sokół, hasło: *Autorytaryzm*, [w:] M. Chmaj, W. Sokół, *Mały leksykon Politologiczny*, Lublin 1997,

s. 32 i nast.). Ujęcie I. Szabó nawiązuje przy tym do podejścia E. Nolte, według którego autorytarną nazwać można formę ustrojową, w której wyższą pozycję przyznaje się innemu składnikowi władzy naczelnej niż parlament. Wydaje się, iż rzeczywiście autorytaryzm jest pojęciem dość wieloznacznym, a ujęcie politologiczne – choć szkicuje jego ogólne założenia – nie wyczerpuje tematyki i dobrze jest zastanowić się nad tym, jaki znajduje swój prawny wyraz, zwłaszcza jeśli chodzi o organizację najwyższych organów państwa.

W recenzowanej pracy nie ma – zgodnie z jej wstępnymi założeniami – rozważań dotyczących sfery praw i wolności obywatelskich. Na końcu Autor sygnalizuje jednak problem antysemityzmu i jego prawnych konsekwencji w postaci odebrania ponad 90% obywateli węgierskich żydowskiego pochodzenia praw wyborczych, a także wykluczenia przedstawicieli żydowskich gmin wyznaniowych ze składu izby wyższej.

Recenzowaną pozycję uznać należy za bardzo interesującą z czysto poznawczego punktu widzenia. Daje bowiem czytelnikom z zagranicy pewien obraz rozwoju ustroju Węgier w okresie międzywojennym. Po drugie, pozwala bliżej poznać niektóre elementy „historycznej konstytucji Węgier”, co ma – jak wskazano wcześniej – istotne współczesne znaczenie. Po trzecie, można ją traktować jako przyczynek do badań nad określeniem istoty systemu autorytarnego, a przede wszystkim prawnych (konstytucyjnoprawnych) elementów charakterystycznych dla tej formy ustrojowej. Dla czytelnika polskiego ważne są również odniesienia do zagranicznych inspiracji, jakie wywołała nasza Konstytucja kwietniowa.

Piotr Czarny
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie